

0- 795353

На правах рукописи

*Никитин*

**НИКИТИН Алексей Юрьевич**

**ФОРМИРОВАНИЕ  
ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ  
РАЗВИТИЯ РЕГИОНА**

**Специальность: 08.00.10 - "Финансы, денежное обращение и кредит"**

**Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук**

**Саратов - 2011**

**Работа выполнена на кафедре финансов Саратовского государственного социально-экономического университета.**

- Научный руководитель** - канд. экон. наук, доцент  
Зампилова Яна Николаевна
- Официальные оппоненты** - д-р экон. наук, профессор  
Фомин Павел Алексеевич  
- канд. экон. наук, доцент  
Кондратьев Алексей Валерьевич
- Ведущая организация** - Мичуринский государственный аграрный университет.

Защита состоится 18 ноября 2011 года в 15<sup>00</sup> час. на заседании диссертационного совета Д 212.241.03 при Саратовском государственном социально-экономическом университете по адресу:

410003, Саратов, Радищева, 89, Саратовский государственный социально-экономический университет, ауд. 843.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке университета.

Автореферат разослан 17 октября 2011 года.

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000714656

Ученый секретарь диссертационного  
совета, д-р экон. наук, профессор

С.М. Богомолов

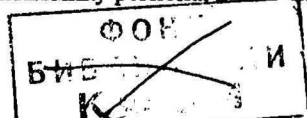
## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Равномерное и стабильное развитие всех регионов страны – основа стабильного развития экономики России в целом. Разные финансовые и материальные возможности самих регионов и объемы денежных вливаний из федерального центра, различия в производственных и сырьевых особенностях территорий этих регионов – все это обуславливает диспропорции регионального развития. Происходящие в посткризисный период стагнация производства и рост безработицы в депрессивных районах требуют грамотного, научно обоснованного подхода к решению этих проблем путем формирования эффективной региональной финансовой политики.

Региональная финансовая политика представляет собой неотъемлемую часть государственной финансовой политики Российской Федерации и политики субъектов РФ по обеспечению сбалансированного роста финансовых ресурсов во всех звеньях финансовой системы регионов, необходимых для реализации социально-экономических программ развития территорий России на инвестиционной и инновационной основе. К сожалению, проводимая сейчас в России региональная финансовая политика не решает в полной мере таких первоочередных задач, как повышение инвестиционной привлекательности и эффективности инвестиционных вложений региона, ускоренное развитие малого предпринимательства и человеческого капитала, обеспечение необходимой сбалансированности территориальных бюджетов; полноценное финансовое обеспечение стратегии и программ инновационного развития территории регионов, разработка и реализация эффективных региональных долгосрочных целевых программ на условиях государственно-частного партнерства и др.

Возможности решения приоритетных региональных проблем экономического роста и структурных преобразований, а также повышения уровня жизни населения во многом связаны с финансовой обеспеченностью регионов. В настоящее время бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты формируются преимущественно за счет безвозмездных поступлений из вышестоящих бюджетов (межбюджетных трансфертов). Особенно это касается южных регионов: Чеченская республика и Ингушетия на 90% финансируются из федерального бюджета; доля федерального финансирования в доходах бюджетов республик Тувы, Дагестана, Карачаево-Черкессии, Алтая – более 70 %; по другим регионам – она ниже, но в среднем составляет около 30 – 45 %. В таких условиях субъектам РФ и их муниципальным образованиям сложно проводить самостоятельную финансовую политику и принимать независимые от центра решения по финансированию крупных инвестиционных проектов и целевых программ по развитию своих территорий.

До сих пор для многих регионов остается нерешенной проблема финансового обеспечения инвестиций в развитие и модернизацию реального сектора экономики, высокотехнологичных отраслей, как путем прямого бюджетного финансирования, так и на основе предоставления государственных гарантий и налоговых льгот с целью привлечения частных инвестиций в экономику региона, в том числе



в венчурные проекты и инновационные программы. Так, в Бюджетном послании Президента РФ о бюджетной политике в 2012-2014 годах в качестве одной из приоритетных задач называется "расширение применения механизмов государственно-частного партнерства при реализации инвестиционных проектов модернизации производства и внедрения инноваций".

Таким образом, проблема формирования и реализации финансовой политики развития регионов в современной России является актуальной и требующей немедленного решения.

**Степень разработанности проблемы.** В настоящее время финансовой политике регионального развития в литературе уделяется достаточно большое внимание. В отечественной и зарубежной экономической науке определены различные направления исследований, затрагивающие вопросы финансового обеспечения приоритетных направлений социально-экономического развития регионов.

Вопросы разработки теории государственной финансовой политики и финансового механизма ее реализации широко освещены в работах таких российских экономистов, как А.М. Бабич, С.В. Барулин, С.В. Большаков, О.В. Врублевская, Е.И. Громова, Ю.А. Данилевский, Е.А. Ермакова, А.Ю. Казак, И.Т. Кери, В.В. Лавров, И.В. Левчук, И.Д. Мацкуляк, Н.П. Молчанова, Л.Н. Павлова, В.П. Попков, Г.Б. Поляк, В.М. Родионова, М.В. Романовский, Т.А. Салтанова, В.И. Самаруха, В.П. Семенов, Е.Н. Синева, В.А. Слепов, Е.А. Черныш, М.К. Шереметьев и др. Среди зарубежных экономистов, занимавшихся вопросами финансового обеспечения социально-экономической политики, можно выделить С.Л. Брю, К. Вейса, Дж. Вина, Р. Дорнбуша, Х.Ф. Герсдорфа, К.Р. Макконелла, М. Пэттона, М. Рапида, М. Скривена, Л. Томпсона, Д. Волкера, Л. Эрхарда, С. Фишера, Р. Шмалензи и др.

Из числа исследований, посвященных стратегии развития регионов, формированию программ их социально-экономического развития и региональных кластеров можно выделить работы С.А. Нехаева, Е.П. Смирнова, Р. Туровского, Э.Е. Быдтаевой, Д.П. Карповой, П.А. Фомина и др. Среди современных авторов, исследующих проблемы налогового стимулирования регионального развития можно отметить Е.С. Вылкову, И.В. Горского, А.В. Кондратьева, В.Г. Панскова, А.Ю. Хачатряна, Д.Б. Дмитриева, Д.Г. Черника, С.Д. Шаталова, Т.Ф. Юткину и др.

Тем не менее, искомая проблема требует дальнейших исследований с учетом изменившихся условий и современных экономических реалий. Многие вопросы теории и практики построения и реализации эффективной финансовой политики развития регионов либо вообще не исследованы, либо требуют нового переосмысления. На сегодняшний день не существует целостной методологии финансового обеспечения различных аспектов регионального развития, отсутствует четко проработанный механизм финансовой поддержки развития бизнеса в регионе, в частности, через инструменты государственно-частного партнерства, малоэффективной остается бюджетная и налоговая политика экономического развития региона.

Таким образом, проблема формирования финансовой политики развития региона является недостаточно разработанной. Все вышеизложенное определило выбор темы, цель и задачи диссертационного исследования.



**Целью диссертационного исследования** является разработка малоисследованной проблемы формирования эффективной, адаптированной к современным условиям финансовой политики развития региона, путем ее теоретического обоснования и разработки адекватного стратегическим направлениям регионального развития механизмов его финансового обеспечения.

Для достижения поставленной цели исследования были определены следующие задачи:

- разработать основы стратегии регионального развития;
- исследовать содержание финансовой политики развития региона;
- раскрыть финансовый аспект формирования инвестиционного климата региона;
- построить систему финансового регулирования регионального развития;
- разработать механизм финансового обеспечения формирования региональных инновационных кластеров;
- обобщить основы и адаптировать к региональному развитию принципы и методы государственно-частного партнерства как формы финансового обеспечения инвестиций, инноваций и венчурных проектов;
- разработать основы и финансовый механизм создания и функционирования Корпорации развития региона;
- предложить направления совершенствования фондовых методов финансового обеспечения политики регионального развития;
- определить возможности использования и подходы к оценке результативности и эффективности долгосрочных региональных целевых программ для целей финансирования регионального развития;
- разработать усовершенствованную систему налогового стимулирования развития региона;
- определить формы контроля результативности и эффективности бюджетных расходов на развитие и пути его совершенствования.

**Предметом исследования** являются денежные отношения, возникающие в процессе формирования финансовой политики, разработки и реализации механизма финансового обеспечения и финансового регулирования регионального развития.

**Объектом исследования** выступают принятая в России государственная финансовая политика регионального развития, а также деятельность органов государственной власти по разработке стратегии финансовой политики и финансовому обеспечению мероприятий, направленных на финансирование и стимулирование развития регионов.

**Теоретической и методологической основой** диссертационной работы послужили научные труды отечественных и зарубежных экономистов по общей теории финансов, региональных финансов и управления ими, фундаментальные и прикладные исследования по проблемам финансового обеспечения приоритетных направлений стратегии развития экономики региона, а также законодательные и нормативные правовые акты, имеющие отношение к стратегии и механизму реализации государственной политики. В ходе исследования были использованы такие общенаучные методологические приемы и методы, как системный анализ и

синтез, научная абстракция, индукция и дедукция, группировка, сравнение и оценка.

**Информационную базу исследования** составили законодательные и нормативные правовые акты РФ и субъектов Федерации, Минфина РФ, отраслевых министерств и ведомств РФ и других государственных органов, а также статистические и аналитические материалы Минэкономразвития РФ, Счетной палаты РФ, Федеральной службы государственной статистики, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и других ведомств. Кроме того, в работе использовались материалы ряда информационно-аналитических агентств, сведения из экономических научных изданий, данные периодической печати и сети Интернет, а также авторские расчеты.

**Наиболее важные научные результаты** диссертационного исследования заключаются в следующем:

- раскрыто содержание региональной финансовой политики как деятельности федеральных и региональных органов власти, предполагающей разработку и реализацию системы мер в области формирования и использования публичных и частных финансовых ресурсов (доходов) на финансовое обеспечение целей и задач политики развития региона путем бюджетного финансирования, стимулирования регионального бизнеса и развития государственно-частного партнерства; определены организационно-методологические основы и элементы финансовой политики региона (объекты, субъекты, концепция, приоритеты, формы, методы и инструменты реализации, типы и виды);

- определен и систематизирован состав финансовых ресурсов, которые могут быть использованы на развитие региона, по их классификационным группам (субъектам финансовой политики, структуре баланса финансовых ресурсов, правовой форме, форме управления, экономическим признакам); предложено (дополнительно к среднесрочному финансовому плану субъекта РФ) разрабатывать специальный среднесрочный финансовый план экономического и социального развития региона, включающий в себя следующие разделы и статьи: источники развития, направление средств на развитие, дефицит средств на развитие, источники покрытия дефицита средств на развитие региона;

- разработана по формам, методам и инструментам система финансового регулирования как элемент финансового механизма реализации региональной финансовой политики развития, включающая в себя прямое регулирование и финансирование и косвенное регулирование и финансирование;

- предложена модель финансового обеспечения процесса организации и функционирования регионального инновационного кластера, включающая в себя субъектные и институциональные элементы (участники кластера, государственные органы, федеральный бюджет, бюджет субъекта РФ, Инвестиционный фонд РФ, Венчурный фонд РФ, Венчурный фонд субъекта РФ, региональные банки, долгосрочные федеральные, региональные и ведомственные целевые программы), а также финансовые потоки и взаимосвязи;

- обобщены основы государственно-частного партнерства (ГЧП) и определены возможные формы использования механизмов сотрудничества государства и бизнеса для целей финансового обеспечения регионального развития, а также даны

рекомендации по созданию наиболее благоприятных условий для расширения такого партнерства в области финансирования инвестиций, инноваций, венчурных проектов;

- предложено создание в субъектах РФ и определены основы функционирования (принципы, направления деятельности) Корпорации развития региона с целью координации деятельности всех институтов регионального развития, создания благоприятных условий для инвестирования частных и государственных финансов в объекты региональной инфраструктуры и инновационные проекты, участия в формировании инновационных кластеров, минимизации инвестиционных рисков;

- разработана модель венчурного финансирования инноваций в регионе на основе формирования и использования регионального венчурного инновационного фонда (РВИФ) на основе ГЧП, включая субъектных и институциональных участников процесса венчурного финансирования (государственные органы, федеральные и региональные венчурные компании, Корпорацию развития региона, уполномоченные банки, партнеров-инвесторов, федеральный и региональный бюджеты, федеральные и региональные инвестиционные фонды, Венчурный фонд РФ и РВИФ), а также финансовые потоки и взаимосвязи участников;

- предложен порядок формирования и использования регионального инвестиционного фонда (РИФ) субъекта РФ, включающий: перечень источников формирования, направления использования и порядок предоставления бюджетных ассигнований, условия отбора инвестиционных проектов, механизм контроля за эффективным и результативным использованием средств РИФ; определены качественные критерии оценки эффективности инвестиционных проектов, претендующих на бюджетную поддержку за счет средств РИФ;

- рекомендован к использованию подход и методика оценки результативности и эффективности долгосрочных региональных целевых программ и принятия решений об их финансировании с учетом предложенных пороговых нормативных значений фактических показателей оценки результативности и эффективности реализации этих программ;

- предложены новые подходы к применению налоговых инвестиционных льгот (на основе заключения трехсторонних инвестиционных договоров, мониторинга результативности этих льгот через каждые 3-5 лет для принятия решений об их отмене или пролонгации), а также разработана система налоговых льгот и преференций для организаций-участников региональных инновационных кластеров, долгосрочных федеральных, ведомственных и региональных целевых программ в отношении капитальных расходов и венчурного финансирования в регионах по налогу на прибыль, страховым взносам в государственные внебюджетные фонды и ввозным таможенным пошлинам (снижение ставок, налоговые каникулы, ускоренная амортизация и амортизационная премия, беспошлинный ввоз оборудования);

- определены формы контроля результативности и эффективности бюджетных расходов на региональное развитие (аудит, проводимый уполномоченными контролирующими органами, мониторинг, осуществляемый Корпорацией развития региона, мониторинг налоговых льгот), а также основные направления аудита ре-

зультативности и эффективности названных расходов и показатели их оценки, необходимые для проведения контроля.

**Теоретическая и практическая значимость диссертационной работы.** Теоретическая значимость диссертационной работы заключается в систематизации и развитии основ формирования региональной финансовой политики, основ формирования инвестиционного климата в регионе, организационно-методологических основ и элементов финансовой политики регионального развития, в обосновании системы финансового регулирования и подходов к финансовому обеспечению развития региона. Теоретические положения и методологические подходы, представленные в диссертации, легли в основу практических разработок.

Практическая значимость диссертационной работы заключается в том, что результаты исследования доведены до прикладных рекомендаций, моделей и методик финансового обеспечения, финансирования и регулирования регионального развития, оценки и контроля результативности и эффективности расходования средств на развитие. Названные прикладные разработки могут быть использованы органами федеральной и региональной законодательной и исполнительной власти в законотворческой и нормативно-правовой деятельности, в их деятельности по разработке, финансовому обеспечению и реализации политики регионального развития, а также субъектами бизнеса при их участии в финансировании инвестиций, инноваций и венчурных проектов в регионе на условиях государственно-частного партнерства.

**Апробация результатов исследования.** Результаты диссертационного исследования докладывались и обсуждались на международной научно-практической конференции (г. Севастополь, 2011 г.), на межрегиональных и внутривузовских научно-практических конференциях (г. Саратов, 2009-2011 гг.)

Основные практические результаты исследования используются Министерством финансов Саратовской области при разработке финансовой политики развития Саратовской области, что подтверждено справкой о внедрении. Результаты диссертационной работы используются в учебном процессе в Саратовском государственном социально-экономическом университете, что также подтверждено справкой о внедрении.

По теме исследования опубликовано 9 работ общим объемом 6 п.л.; из них 3 статьи в изданиях, рекомендованных ВАК (в объеме 1,5 п.л.)

**Структура работы.** Работа имеет следующую структуру, определенную логикой анализа взаимосвязанных аспектов изучаемого предмета и совокупностью решаемых задач:

1. Теоретические основы региональной финансовой политики
  - 1.1. Стратегия регионального развития
  - 1.2. Содержание финансовой политики развития региона
  - 1.3. Финансовый аспект формирования инвестиционного климата региона
2. Политика государственного финансового регулирования развития частного бизнеса в регионе
  - 2.1. Система финансового регулирования регионального развития
  - 2.2. Формирование региональных инновационных кластеров: финансовое обеспечение
  - 2.3. Государственно-частное партнерство как форма финансовой поддержки развития бизнеса в регионе

2.4. Основы организации и финансовый механизм функционирования Корпорации развития региона

3. Формирование эффективной бюджетной политики развития региона

3.1. Совершенствование фондовых методов финансового обеспечения политики регионального развития

3.2. Долгосрочные региональные программы, их формирование и финансовое обеспечение

3.3. Система налогового стимулирования развития региона

3.4. Контроль результативности и эффективности использования средств региональных бюджетов на развитие

## **ОСНОВНЫЕ ИДЕИ И ВЫВОДЫ ДИССЕРТАЦИИ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ**

В процессе диссертационного исследования были получены следующие взаимосвязанные основные научные результаты, которые условно можно разделить на три группы.

**Первая группа проблем** связана с комплексной разработкой теоретических основ региональной финансовой политики.

Финансовая политика субъектов РФ основана на стратегии развития региона. Поэтому исследование начинается с рассмотрения общеэкономических вопросов стратегического развития региона (целей, задач, концепции, приоритетов и т.д.). Любая стратегия должна быть финансово обеспечена. Эту проблему призвана решить финансовая политика. Поэтому дальнейшее исследование связано с теоретическим обоснованием финансовой политики регионального развития.

Прежде всего, в работе раскрывается содержание региональной финансовой политики как деятельности федеральных и региональных органов власти и управления, предполагающей разработку и реализацию системы мер в области формирования и использования публичных и частных финансовых ресурсов и доходов на финансовое обеспечение целей и задач политики экономического и социального развития региона (территорий субъекта РФ и его муниципальных образований) путем бюджетного финансирования, стимулирования регионального бизнеса и развития государственно-частного партнерства.

В рамках данной проблемы определены организационно-методологические основы и элементы финансовой политики региона (объекты, субъекты, концепция развития финансов региона, приоритетные направления, конкретные меры, формы, методы и инструменты реализации, типы и виды региональной финансовой политики).

Субъектами региональной финансовой политики являются органы законодательной и исполнительной власти Российской Федерации, субъекта РФ и органы местного самоуправления (управляющие субъекты), а также собственники и органы управления региональных хозяйствующих субъектов, реализующих направления региональной финансовой политики, в том числе на условиях государственно-частного партнерства (управляемые субъекты). Концепция региональной финансовой политики представляет собой совокупность целей, задач, приоритетов развития и инструментария управления региональными финансами, которые составляют в совокупности методологию финансового обеспечения концепции социально-экономического развития региона. Обычно концепция носит долгосрочный ха-

ракти, который проявляется в постановке долгосрочных целей, конкретизированных в приоритетных направлениях. Приоритеты (приоритетные направления) региональной финансовой политики разрабатываются исходя из целей, задач и приоритетов социально-экономической политики развития субъекта РФ и его муниципальных образований. Совокупность мер, форм и методов формирования и использования региональных финансовых ресурсов и доходов наполняет финансовую политику конкретным содержанием и инструментарием. Одновременно, предполагаемый и фактически используемый набор финансовых форм, методов и инструментов составляет содержание финансового механизма реализации финансовой политики.

Формами реализации региональной финансовой политики являются бюджетные доходы в налоговой и неналоговой формах, бюджетные расходы в различных формах расходов в соответствии с бюджетной классификацией, фонды межбюджетного регулирования, создаваемые для выравнивания бюджетной обеспеченности и поддержки территорий, государственные и муниципальные заимствования, формы государственно-частного партнерства и др. К методам реализации региональной финансовой политики относятся различные способы формирования и использования публичных и частных финансовых ресурсов на цели развития региона. К ним относятся методы аккумуляции налоговых и неналоговых доходов в бюджетную систему региона, методы бюджетного финансирования (в том числе программно-целевой) и государственного (муниципального) заимствования, методы финансирования за счет собственных доходов (прибыли и амортизации), методы привлечения заемных средств предприятий региона и финансирования за счет них производственного и социального развития и т.д. Финансовые инструменты реализации региональной финансовой политики встроены в соответствующие методы. Это - конкретные виды налогов и элементов их налогообложения (налоговые ставки, налоговые льготы и др.), виды займов и кредитов (их ставки и другие условия), конкретные виды расходов (текущие и инвестиционные), межбюджетные трансферты (субсидии, субвенции, дотации), нормы, нормативы и т.д., и т.п.

С учетом различных критериев выделены и раскрыты по содержанию следующие виды региональной финансовой политики: 1) доходная и расходная финансовая политика (по функциональному признаку); 2) федеральная, региональная (в целом) и местная финансовая политика (по территориальному признаку); 3) стимулирующая и сдерживающая финансовая политика (по направленности мер); 4) экономическая и социальная финансовая политика (по объектам финансового регулирования); 5) кредитная и фондовая политика (по сегментам финансового рынка); 6) бюджетная и внебюджетная политика, политика региональных (муниципальных) заимствований, политика накопления финансовых резервов (по отношению к звеньям публичных региональных финансов).

В условиях глобальной конкуренции за финансовые ресурсы главным фактором привлечения инвестиций в экономику является создание благоприятного инвестиционного климата. Инвестиционный климат региона РФ представляет собой сложившуюся за ряд лет совокупность различных социально-экономических, природных, экологических, политических и других условий, определяющих масшта-



бы (объем и темпы) привлечения инвестиций в основной капитал данного региона. Инвестиционный климат состоит из двух компонентов - инвестиционной привлекательности и инвестиционной активности региона, между которыми существует причинно-следственная связь: инвестиционная активность является функцией инвестиционной привлекательности. Проблема формирования благоприятного инвестиционного климата в рамках названных его компонентов подробно рассмотрена в соответствующем параграфе диссертации.

Далее в работе был определен и систематизирован состав финансовых ресурсов, которые могут быть использованы на развитие региона, по следующим классификационным группам: субъектам финансовой политики, структуре баланса финансовых ресурсов региона, правовой форме, форме управления, экономическим признакам. В целом финансовые ресурсы региона можно разделить на следующие группы: 1) собственные средства организаций (амортизация; прибыль, остающаяся в распоряжении организаций); 2) средства физических лиц (оплата труда работников; доход индивидуальных предпринимателей); 3) собственные средства органов власти региона (налоговые доходы, поступающие в бюджет субъекта РФ и его местные бюджеты; неналоговые доходы, поступающие в названные бюджеты; средства территориального фонда обязательного медицинского страхования); 4) привлеченные средства региона (заемные средства организаций; заемные средства работников и индивидуальных предпринимателей; региональные и муниципальные займы и кредиты; субсидии и субвенции федерального бюджета; средства государственных внебюджетных фондов; средства международных организаций, иностранных компаний и физических лиц).

Для того, чтобы из названного перечня финансовых ресурсов региона выделить (определить) объем финансовых ресурсов, предназначенных непосредственно на региональное экономическое и социальное развитие, преимущественно в форме инвестиций, предложено дополнительно к среднесрочному финансовому плану субъекта РФ разрабатывать среднесрочный финансовый план экономического и социального развития региона, включающий в себя следующие разделы и статьи:

1. Источники развития региона, всего

из них:

- 1) прибыль, остающаяся в распоряжении организаций;
- 2) амортизация;
- 3) налоговые доходы регионального и местных бюджетов;
- 4) страховые взносы в ТФОМС;
- 5) неналоговые доходы и поступления регионального и местных бюджетов;
- 6) безвозмездные перечисления.

2. Направления средств на развитие региона, всего

из них:

- 1) капитальные расходы организаций;
- 2) бюджетные ассигнования, в том числе: на оплату государственных (муниципальных) заказов и закупок товаров (работ); на осуществление бюджетных инвестиций в объекты региональной (муниципальной) собственности; на предоставление бюджетных инвестиций организациям, не являющимся государственными

(муниципальными) учреждениями; на приобретение населением товаров, работ, услуг в порядке его социальной поддержки; на предоставление субсидий организациям (за исключением учреждений), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг;

3) бюджетные ассигнования из бюджетов государственных внебюджетных фондов на развитие социальной сферы;

4) прочие расходы на развитие региона.

3. Дефицит средств на развитие (раздел 1 минус раздел 2).

4. Источники покрытия дефицита, всего

из них:

1) заемные средства организаций (займы и кредиты);

2) источники покрытия дефицита бюджетных средств (региональные и муниципальные заимствования).

**Вторая группа проблем имеет отношение к построению и реализации политики государственного регулирования развития частного бизнеса в регионе.**

Важным результатом в рамках решения названной проблемы является разработка по формам, методам и инструментам системы финансового регулирования как элемента финансового механизма реализации региональной финансовой политики развития, включающей в себя прямое регулирование и финансирование и косвенное регулирование и финансирование. К прямому финансовому регулированию (финансированию) относятся: регулирование цен и тарифов отдельных товаров и услуг; бюджетные расходы в развитие экономики региона; бюджетные расходы в развитие социальной сферы региона; формирование и использование венчурных инновационных фондов; реализация федеральных и региональных долгосрочных целевых программ; адресные социальные трансферты; выпуск и размещение займов под инвестиционные проекты; государственные и муниципальные заказы; государственно-частное партнерство; прочие методы прямого финансового регулирования). Косвенное финансовое регулирование (финансирование) включает в себя: инструменты налогового регулирования (налоговые ставки, базы, льготы, санкции, инвестиционный налоговый кредит); компенсации из бюджетов банкам выпадающих доходов (процентов) по льготным кредитам в развитие экономики и социальной сферы; компенсация банкам процентов по ипотечному кредитованию; регулирование минимальных размеров оплаты труда; прочие методы косвенного финансового регулирования.

Система финансового регулирования развития частного бизнеса должна быть направлена на поддержку и стимулирование инвестиционной активности, модернизацию, техническое перевооружение и реконструкцию производства, внедрение инноваций и реализацию венчурных проектов.

Еще одним направлением политики развития регионального бизнеса на новой, высокотехнологичной основе является создание инновационных кластеров. С целью реализации этого стратегического направления в диссертации разработана модель финансового обеспечения процесса организации и функционирования регионального инновационного кластера (РИК), представленная на рис. 1.





Обозначения:

1 - принятие решений о создании Регионального инновационного кластера (РИК); 2 - заключение договоров о сотрудничестве, взаимной поддержке и взаимодействии администрации субъекта РФ с Правительством РФ, участниками кластера и региональными банками, касающихся создания и организации РИК, финансовой поддержки и льготного кредитования участников РИК; 3, 4 - разработка и планирование мер бюджетной, налоговой и таможенной поддержки РИК со стороны Правительства РФ и администрации субъекта РФ; 5 - финансирование инвестиционных и иных затрат в инновации участниками РИК за счет собственных средств (прибыли, амортизации); 3, 6, 7 - формирование Венчурного инновационного фонда субъекта РФ, его взаимодействие с бюджетами субъекта РФ (региональным, местными), федеральным бюджетом, Венчурным фондом РФ, Инвестфондом РФ при планировании бюджетных инвестиций в инновационные проекты РИК; 3, 8, 9 - разработка федеральных и региональных целевых программ развития РИК, финансовое обеспечение этих программ в части текущих затрат на поддержку инноваций; 10, 11, 12, 13 - предоставление участникам РИК бюджетных субсидий на создание промышленных образцов, организацию российских и международных выставок инновационной продукции, на поддержку экспорта инновационной продукции и т.п.; 13 - предоставление субсидий из бюджетов, предоставление налоговых льгот и таможенных преференций, льготное кредитование участников РИК; 14 - финансирование бюджетных инвестиций в РИК за счет средств Инвестиционного фонда РФ, Венчурного фонда РФ (по решению Правительства РФ в соответствии с соглашением с администрацией субъекта РФ), а также бюджетных инвестиций, заложенных в федеральных и региональных целевых программах по развитию РИК; 15 - предоставление региональным банкам бюджетных субсидий на компенсацию потерь доходов (процентов) по льготным кредитам и льготное кредитование (по льготным процентным ставкам) участников РИК, связанное с инновационной деятельностью.

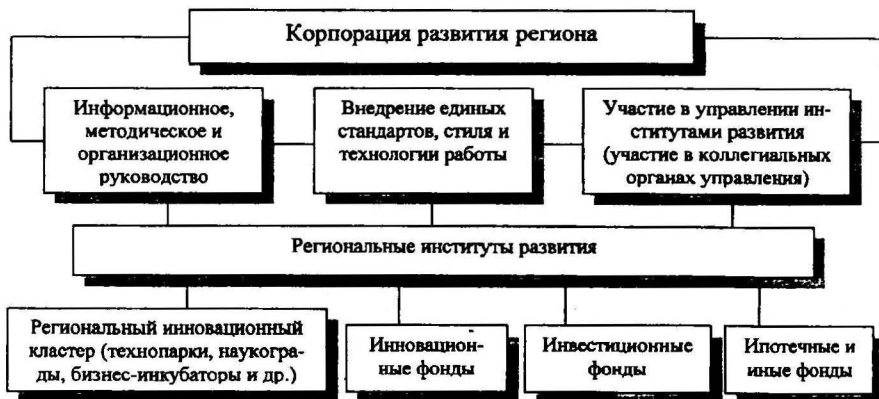
**Рис. 1. Модель финансового обеспечения процесса организации и функционирования регионального инновационного кластера**

Перспективной формой финансового обеспечения регионального развития является государственно-частное партнерство. В диссертации обобщены основы государственно-частного партнерства и определены возможные формы использования механизмов сотрудничества государственных структур и предприятий частного бизнеса для целей финансового обеспечения регионального развития. Определено семь форм, которые дифференцируются в зависимости от объема передаваемых частному партнеру правомочий собственности, инвестиционных обязательств сторон, принципов разделения рисков между партнерами, ответственности за проведение различных видов работ. Даны рекомендации по созданию благоприятных условий для расширения сотрудничества государства и бизнеса в области финансирования инвестиций, инноваций, венчурных проектов. В частности, предложено вывести из Закона о концессиях положение об исключительном характере прав концессионера (когда в рамках территории или вида деятельности, на которые он получает исключительное право, не допускается аналогичная деятельность любых третьих лиц, а также самого государства) и одновременно узаконить методы стимулирования и поддержки деятельности концессионера (налоговые льготы, инвестиционный налоговый кредит, субсидии из федерального и регионального бюджетов на погашение процентов по льготным кредитам и др.)

С учетом зарубежного опыта предложено создание в субъектах РФ корпорации развития региона (КРР) с целью координации деятельности всех институтов регионального развития, создания благоприятных условий для инвестирования частных и государственных средств в объекты региональной инфраструктуры и инновационные проекты, участия в формировании и поддержке РИК, минимизации рисков долгосрочных капиталовложений и увеличения их экономического эффекта. Деятельность КРР должна строиться на следующих организационных принципах: государственно-частной консолидации, субсидиарности и достаточности участия, законности, ликвидности и рентабельности, открытости, универсальности и результативности, социальной эффективности, исключении дублирования.

Основными направлениями деятельности КРР должны быть: разработка и реализация инвестиционных проектов, направленных на достижение целей деятельности Корпорации; содействие региональным органам государственной власти в реализации стратегии социально-экономического развития региона; изучение, оценка и отбор приоритетных проектов, предлагаемых для реализации на территории субъекта Федерации, в том числе иностранными инвесторами; участие в проработке схем организации финансирования указанных проектов, в том числе с использованием долгосрочных кредитных линий, лизинговых, концессионных и иных договорных схем; организация привлечения инвестиций в прикладные научные исследования, инновационную деятельность, инжиниринговые и венчурные проекты; реализация инвестиционных проектов, направленных на социально-экономическое развитие региона, укрепление экономического и промышленного потенциала, требующих государственно-частной консолидации финансовых ресурсов и др.

На рис. 2. приведена схема интеграции институтов развития через создание корпорации развития региона.



**Рис. 2. Схема интеграции институтов развития через создание корпорации развития региона**

Третья группа проблем связана с формированием эффективной бюджетной политики развития региона. Одним из направлений реализации этой политики является венчурное финансирование, непосредственно связанное с инновационными проектами. В этой связи в работе предложено создание региональной венчурной инновационной компании субъекта РФ (РВИК) и венчурного инновационного фонда субъекта РФ (РВИФ), а также разработана модель венчурного инновационного финансирования региона на основе формирования и использования РВИФ, включающая в себя субъектных и институциональных участников процесса венчурного финансирования, финансовые потоки и взаимосвязи (см. рис. 3).

Давно назрела проблема создания субъектами РФ в составе их бюджетов инвестиционного фонда субъекта РФ (Регионального инвестиционного фонда - РИФ), однако финансовый механизм такого фондирования средств на региональном уровне остается пока неразработанным. Поэтому в диссертации предлагается порядок формирования и использования РИФ, включающий: перечень источников формирования средств РИФ, направления использования и порядок предоставления бюджетных ассигнований, условия и критерии отбора проектов, претендующих на бюджетные ассигнования из РИФ, механизм контроля за эффективным и результативным использованием средств РИФ. При определении критериев отбора инвестиционных проектов была использована и адаптирована к РИФ методика расчета показателей и применения названных критериев для Инвестиционного фонда РФ.

В связи с расширением практики применения в России программно-целевого метода бюджетного финансирования регионального развития возникает необходимость оценки результативности и эффективности реализации долгосрочных региональных целевых программ (ДРЦП) для принятия решения об их финансировании (об объемах или отказе в дальнейшем финансировании) по результатам оценки. Для решения этой проблемы в диссертации был рекомендован подход к оценке результативности и эффективности ДРЦП и принятию финансовых решений.



Обозначения к рис. 3:

1, 4 - формирование администрацией субъекта Федерации РВИК и РВИФ, перечисление средств бюджета субъекта РФ на формирование уставного капитала РВИК и доли участия субъекта РФ в РВИФ в целом, а также доли на реализацию конкретных инновационных проектов за счет средств Инвестиционного фонда субъекта РФ; 2 - информационное и иное взаимодействие частного бизнеса (партнеров государства) с РВИК; 3 - договорные, информационные и иные взаимоотношения администрации субъекта РФ с Правительством РФ, касающиеся участия Российской Федерации в финансировании конкретных региональных инновационных проектов и (или) участия субъекта РФ в реализации на его территории конкретных федеральных инновационных проектов; 5 - участие Правительства РФ в реализации (финансировании) конкретных региональных инновационных программ (проектов) за счет средств Инвестиционного фонда РФ и (или) средств Венчурного фонда РФ, Фонда содействия развитию малых предприятий в научно-технической сфере; 6, 8 - перечисление средств (долей) частных партнеров венчурного инновационного финансирования в РВИФ в соответствии с договорами с администрацией субъекта РФ, получение средств (финансирование) конкретных инновационных проектов в соответствии с названными договорами; 7 - заключение договоров и иное взаимодействие администрации субъекта РФ с банками, уполномоченными участвовать в реализации инновационных программ, включая льготное кредитование частных партнеров; 8 - компенсация уполномоченным банкам из средств РВИФ процентов по льготным кредитам на реализацию инновационных проектов; 9 - создание Корпорации развития региона на условиях государственно-частного партнерства и ее участие в венчурном инновационном финансировании, в том числе в капитале партнеров-инвесторов; 10 - заключение договоров, информационное и иное взаимодействие администрации субъекта РФ с частными партнерами, касающееся участия в формировании РВИФ, разработки инновационных программ (проектов) и их финансирования на условиях государственно-частного партнерства.

**Рис. 3. Модель венчурного инновационного финансирования региона на условиях государственно-частного партнерства**

Оценка результативности должна осуществляться путем сравнения фактически получаемых в процессе реализации ДРЦП результатов (показателей) с их запланированными в программе значениями за анализируемый год. Нормативные значения эффективности реализации ДРЦП по отдельным результирующим показателям

телям и их совокупности должны устанавливаться в программе при условии, что достигнут 100%-ый запланированный результат при полном (100%-ом) использовании запланированного объема денежных средств.

В диссертации предложен вариант расчета показателей средней результативности ДРЦП за прошедший год ( $R_m$ ), расчет фактической эффективности ДРЦП ( $E_f$ ) и оценки эффективности реализации ДРЦП ( $E_m$ ).

Предложено использовать следующие нормативные пороговые значения показателей:  $R_m = 50\%$  и  $E_m = 70\%$ . В случае, если  $R_m$  составляет не более 50%, программа закрывается для финансирования. При всех прочих значениях  $R_m$  производится оценка эффективности ДРЦП в следующей последовательности: 1) если  $E_m$  меньше или равна 70%, то программа закрывается; 2) если  $E_m$  больше 70%, но не превышает 90%, то финансирование должно производиться в объемах соответственно от 71% до 90% запланированных сумм; 3) если  $E_m$  больше 90%, то финансирование осуществляется в полном объеме.

Особое место в системе косвенного регулирования (финансирования) регионального развития отводится налоговому стимулированию. На основе анализа мирового опыта в работе сделан вывод о необходимости создания в России эффективной системы инвестиционных налоговых и других фискальных льгот и преференций, направленных на развитие территорий субъектов РФ, а также о необходимости применения новых подходов к их использованию. Во-первых, целесообразно применять налоговые льготы инвестиционного характера на основе трехстороннего соглашения между налогоплательщиком, уполномоченным органом субъекта РФ (муниципального образования) и налоговым органом (в работе определены принципиальные положения такого договора). Во-вторых, необходимо увязать сроки использования инвестиционных льгот с показателями оценки их результативности (эффективности). Такая оценка должна осуществляться путем сравнения за 3-5 лет показателей нормативной (плановой) и фактической эффективности, рассчитываемых как отношение базового экономического показателя роста (увеличение реализации продукции и т.д.) к сумме потерь бюджета от применения налоговой льготы. Если фактическая эффективность окажется ниже, чем нормативная, то льгота должна быть отменена, а если она будет равна или выше нормативной эффективности, то льгота пролонгируется.

Для повышения роли налога на прибыль в стимулировании регионального развития предложено реализовать ряд следующих мер:

- использовать коэффициент 3, повышающий нормы амортизации при ее исчислении нелинейным способом по высокотехнологичному оборудованию, используемому для технического перевооружения и модернизации производства, по оборудованию, предназначенному для разработки и внедрения инновационных технологий и инновационных продуктов, а также разрешить налогоплательщикам не возвращать (не восстанавливать) примененную амортизационную премию в отношении названного выше оборудования, увеличив ее размер с действующих 30% до 50% сумм амортизации;

- установить для участников региональных инновационных кластеров, участников долгосрочных региональных целевых программ и участников венчурного

финансирования (вне РИК и ДРЦП) минимально допустимую региональную налоговую ставку - 13,5%;

- применить к отдельным налогоплательщикам (по решениям, согласованным на федеральном уровне), участвующим в реализации на территории субъекта РФ федеральных адресных инвестиционных целевых программ и ведомственных целевых программ инновационного направления, порядка полного освобождения от уплаты налога на прибыль сроком на 5 лет (налоговых каникул);

- установить в Налоговом кодексе РФ порядка вычета из доходов (налоговой скидки) в полном объеме капитальных затрат в активную часть основных средств и нематериальные активы на основе заключения соответствующих трехсторонних договоров (см. п. 1);

- освободить от налога на первые 5 лет научно-производственные, научные и инновационные малые предприятия, не перешедшие на упрощенную систему налогообложения.

Для целей развития малого предпринимательства в регионе необходимо для его субъектов, перешедших на упрощенную систему налогообложения, во-первых, снизить ставки страховых взносов в государственные внебюджетные фонды до 14%; во-вторых, установить для малых инновационных, научных, научно-производственных предприятий ставку единого налога в размере 0%.

Кроме того, предложено установить беспошлинный ввоз на территорию РФ технологий, высокотехнологичного и научного оборудования, не производимого в России, для участников федеральных адресных инвестиционных целевых программ, ведомственных целевых программ, региональных инновационных кластеров и долгосрочных региональных целевых программ инновационного направления.

Важнейшим элементом финансового механизма является контроль результативности и эффективности бюджетных расходов, направляемых на развитие региона. В работе выделяются следующие формы такого контроля: аудит, проводимый уполномоченными органами государственного контроля; мониторинг, осуществляемый Корпорацией развития региона (при условии ее создания); мониторинг эффективности налоговых льгот.

В диссертации определены следующие основные направления аудита эффективности бюджетных расходов на развитие с учетом определенных критериев: 1) аудит эффективности исполнения функций государственными (муниципальными) органами (критерий эффективности - полнота исполнения функций и состояние сферы ответственности); 2) эффективность исполнения государственных и муниципальных заказов (критерий - своевременность, полнота и экономичность исполнения заказа); 3) аудит исполнения государственных (муниципальных) целевых программ (показатели целесообразности, обоснованности, экономичности и результативности); 4) аудит эффективности использования бюджетных средств и собственности всех уровней бюджетной системы (критерий - соотношение результатов и бюджетных расходов); 5) аудит результативности принимаемых решений по управлению государственными и муниципальными финансами (критерий - достижение цели и выполнение задач, поставленных при утверждении бюд-



жета; уровень выявленных нарушений при использовании бюджетных средств в разрезе абсолютных и относительных показателей).

Далее в работе выделяются группы показателей, необходимых для проведения анализа, контроля и принятия соответствующих решений: 1) абсолютные (характеризуют объемные количественные и качественные результаты деятельности); 2) относительные (характеризуют соотношение результатов деятельности и уровня бюджетного финансирования); 3) динамические (отображают темпы роста или падения показателей за ряд лет, уровень экономических и финансовых рисков); 4) показатели, характеризующие соблюдение законности использования бюджетных средств (характеризуют объемы нецелевого использования бюджетных средств, размер ущерба, нанесенного государству, суммы средств, израсходованных с нарушением бюджетного законодательства).

## **СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ**

### **Статьи в журналах и изданиях, рекомендуемых ВАК:**

1. *Никитин А.Ю.* Программы развития экономики региона: механизм разработки и реализации // Вестник СГСЭУ. 2010. №5 - 0,5 п.л.
2. *Никитин А.Ю., Замлилова Я.Н.* Кластерный подход в реализации региональной инновационной политики: проблемы финансового обеспечения // Вестник СГСЭУ. 2011. №2 - 0,5 п.л.
3. *Никитин А.Ю.* Совершенствование фондовых методов финансового обеспечения политики регионального развития // Вестник СГСЭУ. 2011. №3 - 0,5 п.л.

### **Статьи и тезисы докладов в других изданиях:**

4. *Никитин А.Ю.* Долгосрочные источники финансирования деятельности российских предприятий: характеристика и проблемы привлечения / В сб. науч. трудов "Финансы, налоги, кредит" / под ред. В.В. Степаненко / Саратов: СГСЭУ, 2009. Вып. 5. - 0,5 п.л.
5. *Никитин А.Ю.* Особенности привлечения финансирования для венчурных (инновационных) проектов / В сб. науч. трудов "Финансы, налоги, кредит" / под ред. В.В. Степаненко / Саратов: СГСЭУ, 2010. Вып. 6. - 0,3 п.л.
6. *Никитин А.Ю.* Финансовая политика развития региона / В сб. науч. трудов "Финансы, налоги, кредит" / под ред. В.В. Степаненко / Саратов: СГСЭУ, 2010. Вып. 7. - 0,35 п.л.
7. *Никитин А.Ю.* Формирование эффективной бюджетной политики развития региона / Изд-во СГСЭУ, 2010. - 2 п.л.
8. *Никитин А.Ю.* Стратегическое планирование регионального развития / В сб. науч. трудов "Финансовый механизм экономического роста России" / под ред. В.В. Степаненко. СГСЭУ. Саратов, 2011. - 0,75 п.л.
9. *Никитин А.Ю.* Финансовый аспект формирования инвестиционного климата региона / В сб. науч. трудов по итогам междунар. науч. конф. / Таврический национальный университет им. В.И. Вернадского. Севастополь. 2011 г. - 0,6 п.л.

